

# La Constitution canadienne et la réglementation des relations économiques internationales au sortir du « Tokyo Round »

Ivan Bernier

Volume 20, numéro 4, 1979

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042344ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042344ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

## Résumé de l'article

Following the conclusion of the recent multilateral trade negotiations under the auspices of G.A.T.T. (Tokyo Round), a number of agreements have been concluded in the field of non-tariff measures that may well give, in the future, a new impetus to the exercise of the federal power over "trade and commerce". Indeed, there appears to be a growing tendency, both at the international level and in our constitutional law, to recognize that international economic relations start and end with internal economic considerations. The importance of this development has not escaped the attention of the provinces which, in recent years, have attempted in various ways to promote their interest at the international level, while claiming, at the same time, a greater input in the formulation of the national economic policy. The object of this paper is to take a global look at this development. In conclusion, it suggests that both the federal government and the provinces should accept that international trade regulation, as a subject of national concern, is inseparable from the regulation of the internal economy, and as such should be considered as a question of mutual interest.

## Citer cet article

Bernier, I. (1979). La Constitution canadienne et la réglementation des relations économiques internationales au sortir du « Tokyo Round ». *Les Cahiers de droit*, 20(4), 673–694. <https://doi.org/10.7202/042344ar>

# La Constitution canadienne et la réglementation des relations économiques internationales au sortir du « Tokyo Round »

---

Ivan BERNIER \*

*Following the conclusion of the recent multilateral trade negotiations under the auspices of G.A.T.T. (Tokyo Round), a number of agreements have been concluded in the field of non-tariff measures that may well give, in the future, a new impetus to the exercise of the federal power over "trade and commerce". Indeed, there appears to be a growing tendency, both at the international level and in our constitutional law, to recognize that international economic relations start and end with internal economic considerations. The importance of this development has not escaped the attention of the provinces which, in recent years, have attempted in various ways to promote their interest at the international level, while claiming, at the same time, a greater input in the formulation of the national economic policy. The object of this paper is to take a global look at this development. In conclusion, it suggests that both the federal government and the provinces should accept that international trade regulation, as a subject of national concern, is inseparable from the regulation of the internal economy, and as such should be considered as a question of mutual interest.*

---

	<i>Pages</i>
<b>Introduction</b> .....	674
<b>1. La réglementation des relations économiques internationales au sortir du Tokyo Round</b> .....	675
1.1. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires .....	677
1.2. L'Accord sur les obstacles techniques au commerce .....	679
1.3. L'Accord sur les marchés publics .....	681
1.4. L'Engagement canadien dans le secteur des boissons alcooliques .....	682

---

\* Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval.

2. La réglementation des relations économiques internationales au regard de la Constitution.....	683
2.1. Les lois relatives au commerce international.....	683
2.2. Les lois ayant une incidence sur le commerce international.....	684
2.3. Les interventions administratives dans le domaine du commerce international.....	688
3. La pratique constitutionnelle.....	689
Conclusion.....	692

## Introduction

Le 12 avril 1979 prenait fin, à Genève, la ronde des négociations commerciales multilatérales dite *Tokyo Round*, la septième et dernière en date des grandes négociations commerciales organisées sous les auspices du G.A.T.T.<sup>1</sup> Longues et complexes, ces négociations ont porté non seulement sur les obstacles tarifaires, ainsi que le veut la tradition, mais également, de façon tout aussi importante, sur les obstacles non tarifaires au commerce. Dans ce dernier domaine en particulier, les parties contractantes ont été amenées à examiner, sous l'angle de la réglementation du commerce international, une foule de questions habituellement rattachées à la gestion de l'économie interne d'un pays. À la suite de ces discussions, un certain nombre d'accords ont été conclus, dont l'entrée en vigueur a été fixée, dans la plupart des cas, au 1<sup>er</sup> janvier 1980<sup>2</sup>. Ce qui frappe particulièrement le constitutionnaliste canadien, dans ces développements récents, c'est l'extension constante du domaine de la réglementation économique internationale. Or, du point de vue du partage des compétences, cette évolution soulève un double problème.

D'une part, en effet, sans remettre en cause l'arrêt sur les conventions du travail de 1937<sup>3</sup>, qui a clairement établi que les engagements internationaux du Canada n'affectaient en rien la répartition des compétences prévue à la Constitution, la question se pose de savoir s'il ne faut pas considérer *a priori* que le droit international économique, de par son objet

1. Les autres grandes négociations sont, dans l'ordre chronologique et suivant le nom du lieu où elles se sont tenues ou celui de leur initiateur: les conférences de Genève en 1947, d'Annecy en 1949, de Torquay en 1950, de Genève à nouveau en 1956, ainsi que le *Dillon Round* en 1960-61 et le *Kennedy Round* en 1964-67. Le *Tokyo Round*, inauguré en 1973, n'a vraiment débuté qu'en 1975 après le passage du *Trade Bill* américain.

2. Font exception les Accords sur les marchés et sur l'évaluation douanière, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 1981.

3. *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326.

même, relève, au niveau de sa mise en œuvre interne, de la compétence exclusive du Parlement fédéral en matière de commerce international. Si tel est le cas, le gouvernement canadien ne peut en aucune façon se réfugier derrière le partage des compétences pour exiger des autres États un traitement spécial en ce qui concerne l'exécution de ses engagements internationaux en matière de commerce international. Cette hypothèse signifie également que, dans la mesure où une loi fédérale est nécessaire pour donner effet à de tels engagements, cette loi doit l'emporter, vu la prépondérance fédérale<sup>4</sup>, sur toute loi provinciale contraire relative au commerce intraprovincial. De là à conclure, finalement, que la réglementation des relations économiques internationales risque d'englober un jour, dans le partage des compétences, la réglementation de l'économie interne des provinces, il n'y a qu'un pas.

D'autre part, il ne faut pas croire que les relations économiques internationales existent indépendamment de l'ensemble des données économiques internes. Le commerce extérieur d'un pays n'est en réalité qu'un aspect de son économie interne. Or, tant et aussi longtemps que les provinces canadiennes auront un rôle constitutionnel à jouer dans le développement de leur économie interne, elles seront toujours concernées au plus haut degré par les décisions prises à Ottawa dans le domaine des relations économiques internationales. Et plus le gouvernement fédéral assumera des responsabilités à cet égard, plus les provinces chercheront, par divers moyens, à protéger leurs intérêts essentiels. Ultimement, on en arrive à se demander si le maintien de deux niveaux d'autorité, en matière économique, ne passe pas obligatoirement par la reconnaissance d'une co-responsabilité, non seulement dans l'exécution des engagements, mais aussi dans la définition de leur contenu.

Quoi qu'il en soit, pour en savoir un peu plus long sur le sens de cette évolution, nous allons tenter dans un premier temps de dégager la nouvelle portée de la réglementation économique internationale au sortir des récents accords G.A.T.T., pour ensuite nous pencher sur les articles pertinents de la Constitution et finir par un examen de la pratique constitutionnelle.

### **1. La réglementation des relations économiques internationales au sortir du *Tokyo Round***

Traditionnellement, la réglementation économique internationale s'est d'abord et avant tout intéressée à des problèmes comme ceux de la libre circulation et de l'établissement des commerçants, de la protection de la

---

4. Sur la prépondérance en général, voir D. ALHÉRIÈRE, « De la prépondérance fédérale en droit canadien », (1971) 12 *C. de D.* 545.

propriété privée à l'étranger et de la réglementation douanière en général<sup>5</sup>. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, toutefois, aussi bien au plan universel, à travers des institutions comme le G.A.T.T. ou le Fonds monétaire international, qu'au niveau régional, dans des institutions comme la Communauté économique européenne ou le Pacte andin, ou encore au simple plan bilatéral, comme dans le Pacte automobile canado-américain, la réglementation économique internationale s'est faite de plus en plus envahissante. À telle enseigne qu'il serait illusoire de chercher à donner ici une idée exhaustive de tous les domaines couverts par cette réglementation. Déjà, de ce point de vue, une brève description du champ d'application du G.A.T.T. au sortir des récentes négociations commerciales apparaît comme une tâche difficile.

L'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, communément appelé G.A.T.T. suivant le sigle anglais, se voulait à l'origine un simple accord multilatéral de réduction tarifaire, assorti d'un nombre restreint de dispositions destinées à protéger la valeur des concessions tarifaires prévues<sup>6</sup>. Éventuellement, avec l'échec de la Charte de La Havane, qui mettait en place l'Organisation internationale du commerce, édictait un code de bonne conduite et incorporait à toute fin pratique l'*Accord général*, le G.A.T.T. est devenu, dans les faits, un organisme autonome voué à la libéralisation des échanges internationaux<sup>7</sup>. Fidèle à ses origines, il s'est d'abord et avant tout intéressé à la réduction des obstacles tarifaires au commerce, bien que l'élimination des pratiques discriminatoires, le rejet des restrictions quantitatives et l'interdiction des subventions à l'exportation aient fait partie de ses principes de base dès le début.

Plus récemment, ayant constaté que le démantèlement progressif des barrières tarifaires dans le monde n'entraînait pas toujours une libéralisation équivalente des échanges internationaux, le G.A.T.T. a tourné davantage son attention vers les obstacles non tarifaires au commerce. Le processus d'examen des pratiques restrictives des États, à peine entamé lors du *Kennedy Round*<sup>8</sup>, a vraiment démarré en 1968-69, ainsi que le souligne Thiébaud Flory, lorsque

[...] le G.A.T.T. a mis sur pied une procédure originale destinée à déceler et à identifier les barrières non tarifaires instituées par les différents États : en effet, les

5. Voir A. NUSSBAUM, *A Concise History of the Law of Nations*, New York, Macmillan, 1964.

6. Voir J.H. JACKSON, *World Trade and the Law of GATT*, New York, Bobbs-Merril, 1969, pp. 42-43.

7. L'existence du G.A.T.T. en tant qu'organisme international, il faut le souligner, constitue un développement purement pragmatique ; l'*Accord général* lui-même ne comporte pratiquement aucune disposition de nature institutionnelle. Sur cette évolution du G.A.T.T. vers le statut d'organisme international, voir J.H. JACKSON, *supra*, note 6, pp. 46-53.

8. *Idem*, pp. 225-226.

renseignements relatifs à ces barrières non tarifaires ont été fournis au secrétariat du G.A.T.T. non pas par les pays qui appliquent ces restrictions, mais par ceux qui estiment que leurs exportations en souffrent.<sup>9</sup>

Cette façon de procéder devait permettre éventuellement l'identification de quelque 855 obstacles non tarifaires regroupés en cinq catégories : participation de l'État au commerce, formalités douanières et administratives à l'importation, normes, impositions à l'importation et limitations spécifiques<sup>10</sup>. Subséquemment, en 1973, lorsque fut lancée la récente ronde de négociations commerciales, la réduction ou l'élimination des mesures non tarifaires devait être présentée comme l'un de ses objectifs prioritaires.

En 1979, au terme de ces négociations, des accords ont été réalisés dans les domaines suivants : subventions et mesures compensatoires, antidumping, obstacles techniques au commerce, marchés publics, licences d'importation, valeur en douane et commerce des aéronefs civils<sup>11</sup>. Deux arrangements ont également été conclus sur une base sectorielle ; ils concernent la viande bovine et les produits laitiers. Un cadre multilatéral a été élaboré en ce qui concerne l'agriculture<sup>12</sup>. Mais pour donner une idée plus concrète de la portée exacte des préoccupations du G.A.T.T., il peut être utile de s'arrêter quelques instants sur trois de ces accords récents : ceux sur les subventions, les obstacles techniques au commerce et les marchés publics. Une brève analyse de certaines concessions non tarifaires octroyées par le Canada dans le domaine des alcools, qui intéresse particulièrement les provinces, complètera cet examen de la réglementation économique internationale au sortir des récentes négociations multilatérales.

### 1.1. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires

L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires<sup>13</sup>, tout en reconnaissant que les subventions constituent un outil légitime dans la promotion d'objectifs intérieurs tels le développement régional, la recherche et le développement, la restructuration industrielle, etc., introduit une plus grande discipline internationale dans l'utilisation des subventions qui touchent le commerce et la production. Il prévoit notamment la mise en application d'une interdiction frappant les subventions à l'exportation pour

---

9. T. FLORY, D. CARREAU, P. JUILLARD, *Droit international économique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978, p. 126.

10. G.A.T.T., document MTN/3B/1-5.

11. Le texte de ces accords se trouve dans : GOUVERNEMENT DU CANADA, *Négociations commerciales multilatérales 1979. Participation canadienne*, Ottawa, 1979.

12. *Ibidem*.

13. G.A.T.T., document JL1/271.

les produits industriels et minéraux. L'Accord permet également aux signataires défavorisés par ces subventions d'en appeler au G.A.T.T. Un comité de signataires sera tenu de résoudre tous les désaccords dans un délai raisonnable. Quand le comité décidera qu'une subvention a des « effets nuisibles », il fera des recommandations aux parties en cause pour les aider à solutionner le problème et, si ces recommandations ne sont pas suivies, il pourra autoriser des contre-mesures. Les signataires se réservent finalement le droit d'imposer unilatéralement des droits compensateurs sur les importations nuisibles ayant fait l'objet de subventions.

Ainsi qu'on peut le constater, cet Accord va très loin. Il touche non seulement les subventions à l'exportation — dont une liste exemplative détaillée est fournie en annexe à l'Accord <sup>14</sup> —, mais également les subventions domestiques qui, sans être liées au fait d'exporter, causent néanmoins un préjudice sérieux à une partie contractante étrangère, soit en contribuant à diminuer le prix des produits subventionnés vendus sur son territoire, soit en réduisant les importations de produits similaires en provenance du territoire de cette partie contractante sur le marché du pays qui accorde la subvention (subvention de remplacement des importations). En ce qui regarde les sanctions, le recours par excellence demeure les droits compensateurs, qui sont définis dans le texte original du G.A.T.T. comme des droits spéciaux perçus « en vue de neutraliser toute prime ou subvention accordée, directement ou indirectement, à la fabrication, à la production ou à l'exportation d'un produit »<sup>15</sup>. Pour éviter que de tels droits compensateurs deviennent eux-mêmes une forme de restriction au commerce international, l'Accord exige par ailleurs la mise en place d'un mécanisme interne de contrôle du type du Tribunal antidumping au Canada <sup>16</sup>. Dans certains cas, cependant, comme lorsqu'un dommage sérieux résulte d'une subvention de remplacement des importations, les droits compensateurs ne peuvent plus être utilisés, vu qu'aucun produit subventionné ne se trouve à franchir la frontière; les seules sanctions possibles alors consistent dans la suspension de concessions déjà octroyées à l'État subventionnaire.

D'un point de vue constitutionnel, l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* affecte non seulement le gouvernement central, mais également les gouvernements provinciaux qui, à des degrés divers, subventionnent tous les industries de leur province. À cet égard, la note annexée à l'article 7 de l'Accord mérite une attention particulière; elle se lit comme suit :

---

14. Cette liste exemplative ne comporte pas moins de 12 catégories d'octrois, fournitures, exemptions, déductions ou exonérations liés aux exportations ou aux résultats obtenus à l'exportation.

15. G.A.T.T., article VI(3).

16. Article 2 de l'Accord.

Dans le présent Accord, le terme « subventions » sera réputé comprendre les subventions accordées par un gouvernement ou par toute institution publique du ressort territorial d'un signataire. Il est reconnu cependant qu'il existe différents modes d'organisation des pouvoirs pour les signataires présentant différents systèmes de gouvernement de caractère fédéral. Ces signataires acceptent néanmoins les conséquences internationales que pourrait avoir, en vertu du présent Accord, le fait que des subventions soient accordées dans les limites de leur ressort territorial.

Que le gouvernement canadien, compte tenu du partage des compétences, accepte une telle responsabilité, peut paraître pour le moins surprenant. Mais quelles sont les conséquences internationales qui peuvent résulter de l'octroi, par les provinces, de subventions jugées inacceptables ? Aux termes de l'Accord, il revient fondamentalement à la partie contractante affectée d'appliquer les sanctions autorisées par le G.A.T.T. Donc le gouvernement canadien, théoriquement, n'a pas à se préoccuper des agissements des provinces si celles-ci refusent de respecter la lettre, sinon l'esprit, de l'Accord. Au plan interne, toutefois, les choses ne sont pas si simples. En effet, la sanction prise par la partie contractante affectée peut très bien toucher une ou des provinces qui n'ont rien à voir avec le problème soulevé. Dans le cas des subventions à l'exportation, ou des subventions domestiques qui affectent un produit destiné à l'exportation, le recours, à titre de sanction, à des droits compensateurs qui touchent exclusivement les produits subventionnés, peut aider à résoudre ce problème. Mais dans le cas des subventions domestiques qui ont un strict effet de remplacement des importations, le problème demeure entier. Que ferait alors le gouvernement canadien ? Prendrait-il des mesures positives pour contrecarrer l'action de ses provinces, ainsi qu'il devrait le faire aux termes de l'engagement pris ? Cela reste à voir.

### 1.2. *L'Accord sur les obstacles techniques au commerce*

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce est d'une toute autre nature<sup>17</sup>. Celui-ci a pour but de favoriser le commerce en obligeant les signataires à tenir compte de l'effet restrictif que leurs normes et règlements techniques, ainsi que leurs systèmes de certification, peuvent avoir sur le commerce international. Il fournit des lignes directrices pour les activités entreprises dans ce domaine et il encourage l'élaboration et l'utilisation de normes convenues à l'échelle internationale, chaque fois qu'il sera possible de le faire. Concrètement, il implique le respect d'une procédure relativement complexe de notification et de consultation avant que ne soit adoptée de façon définitive une norme ou réglementation technique quelconque.

---

17. G.A.T.T., document JLI/270.



La portée matérielle de l'Accord est très large. Celui-ci englobe toute réglementation ou normalisation qui détermine toutes ou certaines des propriétés d'un produit en fonction de sa qualité, de sa pureté, de sa valeur nutritive, de son aptitude à l'emploi, de ses dimensions ou d'autres caractéristiques. Il vise tout aussi bien les normes et réglementations techniques des institutions du gouvernement central que celles des institutions publiques locales<sup>18</sup> ou encore des organismes non gouvernementaux du ressort territorial de l'État signataire<sup>19</sup>. Enfin, il se préoccupe non seulement de l'adoption et de l'application des normes et réglementations techniques, mais également des problèmes d'examen de conformité et de certification.

Dès le début des négociations sur cet accord, il est apparu aux parties contractantes que l'existence d'institutions publiques locales relativement autonomes pouvait créer un important déséquilibre dans les engagements des diverses parties contractantes<sup>20</sup>. Pour résoudre ce problème jugé sérieux, les parties contractantes ont accepté de prendre « toutes mesures raisonnables en leur pouvoir pour faire en sorte que les institutions publiques locales de leur ressort territorial se conforment aux dispositions » de l'Accord<sup>21</sup>. On se trouve donc en présence ici d'une clause fédérale typique qui reproduit, pour l'essentiel, la clause déjà prévue à l'article XXIV(12) du G.A.T.T.<sup>22</sup>.

Quel est l'effet d'une semblable disposition ? La seule indication concrète que l'on possède à cet égard est la note interprétative annexée au paragraphe 1 de l'article III du G.A.T.T., laquelle exprime essentiellement l'idée suivante. L'expression « mesures raisonnables en son pouvoir » doit être interprétée comme un tout, en fonction des objectifs du G.A.T.T. et en tenant compte des difficultés concrètes soulevées par l'application des mesures correctives jugées nécessaires. Si les objectifs essentiels, l'esprit du G.A.T.T., ne sont pas menacés par les agissements de gouvernements régionaux, l'importance des difficultés soulevées par les mesures correctives

---

18. À l'annexe 1 de l'Accord, l'expression « institution publique locale » est ainsi définie : « Pouvoirs publics autres que le gouvernement central, par exemple, les autorités des états (dans un État de type fédéral), provinces, Länder, cantons, communes, etc., leurs ministères ou administrations, ou tout organisme soumis au contrôle de ces pouvoirs publics pour ce qui est de l'activité dont il est question. »

19. Ces organismes non gouvernementaux comprennent généralement les groupements représentatifs de l'industrie ou des consommateurs. Les mieux connus au Canada sont l'Association canadienne de normalisation et l'*Underwriters Laboratory of Canada*.

20. Voir par exemple à ce sujet COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Information à la Presse du Bureau de Genève, *Vers un code sur les obstacles techniques au commerce*, CVM/31 mai 1978, p. 5.

21. Articles 3, 6 et 8.

22. L'article XXIV(12) se lit ainsi : « Chaque partie contractante prendra toutes les mesures raisonnables en son pouvoir pour que, sur son territoire, les gouvernements ou administrations régionaux ou locaux observent les dispositions du présent Accord. »

peut à la limite autoriser une partie contractante à ne pas agir, alors même qu'elle en a le pouvoir. Dans l'hypothèse contraire, la partie contractante a le devoir d'intervenir là où elle en a le pouvoir, mais elle peut le faire de façon progressive, de manière à ne pas provoquer de trop graves difficultés. Si donc les provinces se refusaient à collaborer avec le gouvernement fédéral dans l'application de l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce*, celui-ci, selon toutes les apparences, devrait éventuellement intervenir<sup>23</sup>.

### 1.3. L'*Accord sur les marchés publics*

Le troisième et dernier accord qui nous intéresse plus particulièrement est l'*Accord sur les marchés publics*<sup>24</sup>. Celui-ci vise à placer dans le cadre du commerce international une partie des achats négociés par les divers gouvernements. La plupart des pouvoirs publics accordent à divers degrés des traitements préférentiels aux fournisseurs locaux ; ces pratiques peuvent constituer d'importants obstacles au commerce. L'Accord introduit une réglementation permettant de s'assurer que les fournisseurs de chaque partie signataire ont l'occasion de répondre à certains appels d'offres de gouvernements étrangers. En particulier, il est demandé aux parties signataires de faire en sorte que leurs lois, règlements, procédures et pratiques régissant les achats gouvernementaux ne soient pas discriminatoires envers des produits ou des fournisseurs étrangers. Cette obligation, de même que celle de communiquer les renseignements exigés aux fournisseurs, aux soumissionnaires et aux gouvernements des pays signataires, est applicable à toutes les étapes du mécanisme d'acquisition, y compris l'adjudication des marchés. Sont exemptés de façon générale de l'Accord les achats inférieurs à un seuil d'environ \$200 000, de même que les achats assujettis aux exigences de la sécurité nationale<sup>25</sup>.

Ici encore, l'existence de gouvernements régionaux relativement indépendants, comme c'est le cas en particulier dans les États fédéraux, a donné lieu dès le début des négociations à de sérieuses discussions. On songea donc, pendant un certain temps, à insérer dans l'Accord une clause fédérale du type de celle prévue à l'article XXIV(12) du G.A.T.T. Mais finalement, une tout autre solution devait prévaloir. En effet, dans le but de favoriser un équilibre plus réel entre les parties contractantes, il fut décidé en dernier ressort que seules les entités acheteuses désignées nommément seraient

---

23. Pour une étude plus détaillée de la question, voir I. BERNIER, « Le G.A.T.T. et le problème du commerce d'État dans les pays à économie de marché: Le cas des monopoles provinciaux des alcools au Canada », (1975) XIII *Annuaire canadien de droit international*, 139-145.

24. G.A.T.T., document MTN/NTM/W/211/Rev. 1.

25. Partie I, article 1 et Partie VIII de l'Accord.

sujettes à l'Accord<sup>26</sup>. De cette façon, le refus des provinces de se soumettre aux exigences de l'Accord a pour seul effet de restreindre la capacité de négociation du gouvernement canadien dans ce domaine. Ce dernier pourrait-il, dans le but de donner éventuellement une plus grande ampleur à son engagement, légiférer de manière à interdire aux provinces de discriminer dans leurs marchés publics? Cela encore une fois reste à voir.

#### 1.4. L'engagement canadien dans le secteur des boissons alcooliques

Souvent par le passé, les monopoles provinciaux sur les alcools ont été accusés par diverses parties contractantes du G.A.T.T. de restreindre indûment le commerce international des boissons alcooliques<sup>27</sup>. De fait, le catalogue des mesures non tarifaires élaboré par le G.A.T.T. à partir de 1969 reproduit un certain nombre de notifications, de la part entre autres du Brésil, de la C.E.E. et des États-Unis, à l'encontre des « Offices des spiritueux des provinces canadiennes »<sup>28</sup>. Les plaintes formulées avaient trait en particulier à l'existence de marges bénéficiaires discriminatoires, à la difficulté de faire inscrire un produit étranger sur les listes et à la discrimination fréquente dans les réglementations provinciales concernant la distribution des produits alcooliques étrangers. Or, pour répondre à ces plaintes et pour donner suite à certaines demandes particulières, le gouvernement canadien a recherché, lors des récentes négociations G.A.T.T., la collaboration active des gouvernements provinciaux. Il en est résulté une déclaration d'intention concertée de la part des provinces, qui a été transmise par le gouvernement canadien aux pays intéressés<sup>29</sup>.

Cette déclaration d'intention, dont le texte intégral est reproduit en annexe, constitue essentiellement un engagement de la part des provinces à faire en sorte que leur monopole sur les alcools évite toute discrimination à l'endroit des produits étrangers. Les provinces conviennent en particulier de s'inspirer uniquement de considérations d'ordre commercial et d'assurer une transparence accrue de leur fonctionnement. Légalement, cet engagement ne lie pas le Canada vis-à-vis ses partenaires étrangers, non plus que les provinces d'ailleurs. Mais dans la balance globale des avantages obtenus par les diverses parties contractantes, l'engagement des provinces, apparemment, a été considéré comme une contribution positive. Si celles-ci devaient revenir sur leur parole, il ne fait pas de doute que le gouvernement canadien se trouverait dans une situation assez délicate. Et encore une fois, le problème

---

26. *Ibid.*

27. Sur ce sujet en général, voir *supra*, note 23.

28. G.A.T.T., document MTN/3B/1-96, p. 2.

29. *Supra*, note 11, p. 162.

se poserait de savoir jusqu'où va le pouvoir fédéral en matière de réglementation des relations économiques internationales.

## 2. La réglementation des relations économiques internationales au regard de la Constitution

Depuis l'arrêt *Citizens Insurance v. Parsons*<sup>30</sup>, qui a interprété l'article 91(2) de la Constitution (« les échanges et le commerce »), il est acquis que la réglementation des échanges internationaux relève de la compétence exclusive du Parlement fédéral. Cette règle se trouve complétée par l'article 122, ainsi que par l'article 92(2), qui ont pour effet pratique d'écarter les provinces du domaine de la fiscalité douanière<sup>31</sup>. La difficulté donc n'est pas de savoir qui est compétent en matière de relations économiques internationales, mais bien de cerner l'étendue exacte de cette compétence.

### 2.1. Les lois relatives au commerce international

Il ne faut pas prendre pour acquis que toute réglementation qui fait référence d'une façon ou d'une autre au commerce international tombe nécessairement dans le champ de compétence du Parlement fédéral. En 1916, dans l'arrêt *A.-G. of Canada v. A.-G. of Alberta*<sup>32</sup>, le Conseil privé jugeait inconstitutionnelle une loi fédérale sur les assurances qui prétendait réglementer, sous le couvert du commerce interprovincial et international, le domaine de l'assurance en général ; mais le Conseil privé devait préciser par la suite que si cette réglementation fédérale avait visé précisément le commerce interprovincial ou international de l'assurance, elle aurait pu être déclarée valide. En 1951, le Conseil privé à nouveau, dans l'un de ses derniers jugements rendus pour le Canada, déclarait inconstitutionnelle une loi fédérale qui interdisait l'importation, la production, la mise en vente et la vente de la margarine au Canada, pour le motif qu'une telle loi dépassait la réglementation du commerce international pour empiéter sur la réglementation du commerce intraprovincial<sup>33</sup>. Au niveau de la Cour suprême, toutefois, on avait bien pris soin de préciser qu'une réglementation semblable visant uniquement l'importation aurait probablement été jugée constitutionnelle<sup>34</sup>. Pour que le Parlement puisse valablement légiférer en matière de commerce international, il faut donc que son intervention ait vraiment pour objet le commerce international. Dès lors, cependant, que cette condition est remplie, il ne semble guère y avoir de limites à la compétence de ce dernier.

30. (1881-82) 7 A.C. 96.

31. Voir P. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 1977, p. 404, note 24.

32. [1916] 1 A.C. 588.

33. *Canadian Federation of Agriculture v. A.-G. for Quebec*, [1951] 1 A.C. 179.

34. *Reference re the Dairy Industry Act*, [1949] R.C.S. 1.

L'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada en 1971 dans l'affaire *Caloil c. Procureur général du Canada* est révélateur à cet égard<sup>35</sup>. Dans le but de favoriser le développement de l'industrie pétrolière canadienne, le gouvernement canadien avait jugé bon de restreindre la vente du pétrole importé. Le moyen juridique choisi pour réaliser cet objectif était une réglementation qui avait pour effet essentiel de diviser le Canada en deux parties dont l'une, à l'ouest, était réservée au pétrole canadien. Dans un premier temps, il fut jugé qu'une telle réglementation, dans la mesure où elle partageait l'Ontario en deux, constituait une intervention indue dans le domaine du commerce intra-provincial<sup>36</sup>. Subséquemment, le gouvernement fédéral reprit la même réglementation, mais en précisant cette fois que l'interdiction de circuler d'une zone à l'autre constituait une condition à l'entrée du pétrole étranger ; cette façon de faire devait éventuellement être jugée conforme à la Constitution par la Cour suprême<sup>37</sup>. Ainsi donc, il avait suffi de rattacher la réglementation en question au contrôle des importations pour que celle-ci devienne constitutionnelle : le résultat ultime était le même, seule la perspective avait changé.

## 2.2. Les lois ayant une incidence sur le commerce international

Manifestement, les provinces ne peuvent édicter des lois qui ont pour objet véritable la réglementation du commerce international : il s'agit là d'un domaine de compétence exclusive du Parlement fédéral. Toutefois, depuis l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada en 1968 dans l'affaire *Carnation Co. Ltd. v. Quebec Agricultural Marketing Board et al.*, il est acquis qu'une distinction doit être faite entre une loi provinciale qui a un effet incident sur le commerce interprovincial et international, et une loi qui vise précisément ce commerce<sup>38</sup>. Le juge Martland déclarait alors :

I am not prepared to agree that, in determining that aim, the fact that these orders may have some impact upon the appellant's interprovincial trade necessarily means that they constitute a regulation of trade and commerce within s. 91(2) and thus renders them invalid. The fact of such impact is a matter which may be relevant in determining their true aim and purpose, but it is not conclusive.<sup>39</sup>

Ces dernières remarques, il va de soi, sont également applicables au commerce international<sup>40</sup>.

35. [1971] R.C.S. 543.

36. *Caloil v. Procureur général du Canada (No 1)*, [1970] R.C.É. 513.

37. *Supra*, note 35, p. 551.

38. [1968] R.C.S. 238.

39. *Id.*, p. 253.

40. Ainsi qu'il ressort de *Procureur général du Québec c. Dominion Stores*, [1976] C.A. 310.

Quelques années plus tard, soit en 1977, la Cour suprême devait préciser que l'incidence plus ou moins grande d'une législation provinciale sur les activités d'entreprises engagées dans le commerce interprovincial ou international n'était pas un critère déterminant de l'objet de cette loi. Dans l'affaire *The Canadian Indemnity Co. et al. v. Le Procureur général de la Colombie-Britannique*, qui concernait la constitutionnalité d'une loi instituant un monopole provincial en matière d'assurance automobile, on a jugé que le fait que la loi en question avait un impact radical sur des compagnies dont les activités avaient une portée interprovinciale n'impliquait pas que cette loi soit relative aux échanges et au commerce interprovinciaux<sup>41</sup>. Plus récemment, cependant, la Cour suprême a semblé vouloir adopter une attitude nettement plus restrictive. Deux arrêts en particulier retiennent l'attention.

Dans l'arrêt *Canadian Industrial Gas and Oil Ltd v. Gouvernement de la Saskatchewan*<sup>42</sup>, rendu en novembre 1977, la Cour déclarait invalide une législation fiscale de la Saskatchewan qui avait pour effet de fixer indirectement le prix du pétrole vendu pour exportation. Or, dans la mesure où la Cour accorda une importance considérable dans cette affaire au fait que les ressources pétrolières en question étaient presque totalement destinées à l'exportation, on peut voir là un retour à la position exprimée en 1957 dans l'avis *Reference re The Farm Products Marketing Act (Ontario)*<sup>43</sup>. On se souvient que dans cet avis, la Cour suprême, pour la première fois, laissait entendre que la destination principale d'un produit dans le cours du commerce pouvait suffire pour déterminer qui, du Parlement fédéral ou de la Législature provinciale, avait compétence pour en réglementer la circulation : si ce produit est principalement ou essentiellement destiné au commerce interprovincial ou international, le Parlement fédéral seul est compétent pour en réglementer le commerce. En ce qui regarde plus précisément l'arrêt *Carnation*, le juge Martland devait déclarer, dans l'arrêt *Canadian Industrial Gas and Oil Ltd* :

Il ne s'agit pas ici d'une affaire similaire à l'affaire *Carnation Co. Ltée c. L'Office des marchés agricoles du Québec*, où l'effet des règlements était d'augmenter le prix du lait acheté au Québec par Carnation et traité au Québec, pour être en grande partie vendu hors de cette province. La législation portait atteinte au commerce d'exportation de Carnation, en ce sens que cela augmentait les frais de production, mais elle avait pour objet d'établir une méthode de fixation du prix du lait vendu par les producteurs de lait du Québec à un acheteur au Québec, qui le traitait dans cette province. En l'espèce, la législation vise directement la production de pétrole destiné à l'exportation et a pour effet de réglementer le prix à l'exportation, puisque le producteur est en fait obligé de vendre son produit à ce prix.<sup>44</sup>

41. [1977] 2 R.C.S. 504.

42. [1978] 2 R.C.S. 545.

43. [1957] R.C.S. 198.

44. *Supra*, note 42, pp. 568-569.

Mais une telle distinction ne vaut, manifestement, que si l'on tient compte du fait que dans l'arrêt *Carnation*, la réglementation incriminée visait d'abord et avant tout un produit vendu et consommé localement dans la province.

À peine un an plus tard, dans l'affaire *Central Canada Potash v. Gouvernement de la Saskatchewan*<sup>45</sup>, la Cour suprême déclarait à nouveau inconstitutionnelle une législation de la Saskatchewan ostensiblement relative à la production et à la conservation des ressources de cette province dans le secteur de la potasse. Le principal motif allégué à l'encontre de cette législation avait trait au fait que, non contente d'instituer un contrôle de la production, elle allait jusqu'à fixer le prix de vente d'un produit essentiellement destiné à l'exportation<sup>46</sup>. À la suite de cette décision, on ne peut guère plus contester que la destination d'un produit constitue un critère fondamental dans la détermination de la portée réelle d'une loi sur le commerce.

Mais il y a plus grave. Dans la mesure, en effet, où un simple contrôle de la production permet un contrôle indirect des prix, à travers le mécanisme de l'offre et de la demande, on peut sérieusement se demander si cette décision ne vient pas limiter en pratique le droit des provinces de contrôler l'exploitation de celles de leurs ressources naturelles qui sont principalement destinées au marché de l'exportation. La chose est d'autant plus inquiétante que dans l'*Affaire relative à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, le juge Pigeon avait réaffirmé, quelques mois auparavant, que la production d'un bien relevait en principe de la compétence exclusive des provinces<sup>47</sup>. Si la tendance actuelle se maintient, il faudra bientôt considérer comme inconstitutionnelle toute loi provinciale, quel que soit son objet, qui a une incidence notable sur le commerce international.

Au strict plan de la théorie constitutionnelle, donc, une vision élargie de la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce paraît se faire jour, vision qui tient davantage compte de la relation étroite qui existe entre l'économie interne et l'économie internationale. À cet égard, on peut se demander s'il existe des limites objectives à l'extension de la compétence fédérale fondée sur l'article 91(2) (échanges et commerce). Ne peut-on pas considérer, par exemple, que les normes et réglementations techniques applicables à un produit relèvent à prime abord de la compétence des provinces? Deux arrêts récents de la Cour suprême paraissent valider ce point de vue. Dans l'affaire *Procureur général du Québec v. Kellogg's Co. of Canada et al.*, d'abord, il a été jugé qu'une loi provinciale réglementant la publicité, y compris la publicité à la télévision, n'était pas en dehors du

45. [1979] 1 R.C.S. 42.

46. *Id.*, p. 75.

47. [1978] 2 R.C.S. 1198, p. 1293.

champ de compétence des provinces<sup>48</sup>. À l'argument qu'il y a là une forme de réglementation du commerce interprovincial et international, le juge Martland devait répondre en faisant siennes les réflexions suivantes du juge Turgeon de la Cour d'appel du Québec :

Quoiqu'il en soit, il m'apparaît qu'une province a le droit de réglementer l'utilisation chez elle d'un produit fabriqué dans une autre province canadienne. Autrement, on pourrait prétendre que le pouvoir provincial ne pourrait empêcher la vente dans le Québec d'un aliment impropre à la consommation humaine parce que cet aliment aurait été importé d'une autre province.<sup>49</sup>

Dans le même sens, il fut jugé dans l'affaire *The Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, qu'une loi provinciale établissant un régime de censure cinématographique constituait un exercice valide de la compétence des provinces dans le domaine du commerce intra-provincial<sup>50</sup>.

Cependant, le Parlement fédéral, de tout temps, s'est intéressé au problème de la normalisation. Plus souvent qu'autrement, il est intervenu dans ce domaine en vertu de sa compétence sur le droit criminel<sup>51</sup>. Toutefois, cette façon de procéder est de plus en plus remise en cause, de sorte qu'on invoque aujourd'hui de préférence, pour justifier de telles interventions, la compétence fédérale en matière de commerce interprovincial et international<sup>52</sup>. L'argument n'est pas neuf. Déjà en 1931, le Conseil privé, dans l'arrêt *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney General for Canada*, avait laissé entrevoir que la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce pouvait potentiellement justifier une réglementation fédérale sur la concurrence, au-delà de l'aspect strictement criminel d'une telle législation<sup>53</sup>. En 1933, dans l'arrêt *Standard Sausage Co. v. Lee*, une mention analogue était faite par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique à propos de la *Loi sur les aliments et drogues*<sup>54</sup>. En 1937 enfin, dans l'affaire *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, le Conseil privé rattachait expressément à la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce<sup>55</sup> une loi fédérale créant une norme « Canada » et réglementant son utilisation. D'autres décisions, à la même époque et

48. [1978] 2 R.C.S. 211.

49. *Id.*, p. 226.

50. [1978] 2 R.C.S. 662.

51. L'exemple typique est la *Loi sur les aliments et drogues*, S.R.C. 1970, c. F-27. Voir par exemple à ce sujet : *Berryland Canning v. R.*, [1974] 1 C.F. 91.

52. Cette tendance à restreindre le champ de la compétence fédérale en matière de droit criminel s'est manifestée récemment dans les arrêts *McNeil*, *supra*, note 50, *P.G. (Can.) et Dupond c. Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770 et *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984.

53. [1931] A.C. 310, p. 326.

54. [1934] 1 D.L.R. 706.

55. [1937] A.C. 405.



subséquentement, sont venues préciser que le Parlement fédéral ne pouvait, sous prétexte d'établir des normes nationales pour l'ensemble du Canada, réglementer indistinctement le commerce intraprovincial et le commerce interprovincial et international<sup>56</sup>. Tout récemment, enfin, dans son arrêt *Régina v. Dominion Stores*, la Cour d'appel de l'Ontario jugeait constitutionnelle la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada* pour le motif que celle-ci constituait une réglementation du commerce interprovincial et international<sup>57</sup>. Ce dernier jugement a été porté en appel devant la Cour suprême. Celle-ci, dans un jugement inédit en date du 13 décembre 1974 (*Dominion Stores Limited v. La Reine*), a reconnu ouvertement le pouvoir du Parlement fédéral de légiférer en matière de normes, mais en restreignant ce pouvoir au seul domaine du commerce interprovincial et international.

Le résultat ultime de cette évolution est que le Parlement fédéral apparaît maintenant compétent pour édicter des normes en rapport avec à peu près n'importe quel produit, pourvu que son intervention, si elle n'est pas de nature criminelle, se rattache au commerce interprovincial et international. Il ne s'est d'ailleurs pas gêné pour le faire en pratique<sup>58</sup> et on peut se demander ce qui empêcherait le gouvernement d'Ottawa de légiférer, s'il devait le juger nécessaire, pour mettre en vigueur l'*Accord international sur les obstacles techniques au commerce*. Or, dans un tel cas, on sait que la loi d'Ottawa l'emporterait sur les lois contraires des provinces, compte tenu de la prépondérance fédérale.

### 2.3. Les interventions administratives dans le domaine du commerce international

Bien que menacées par l'extension récente du pouvoir fédéral en matière d'« échanges et de commerce », les provinces disposent encore d'un atout important qui est leur pouvoir, en tant que personne morale disposant de ressources, d'agir à leur guise et de dépenser comme elles l'entendent. C'est ce pouvoir qui leur permet de subventionner leurs industries, tout comme il leur permet, par le biais de leurs achats, de favoriser les producteurs locaux. C'est également ce pouvoir qui permet aux provinces de mettre en place un réseau de délégations commerciales à l'étranger, tout comme il leur permet de se porter propriétaires d'industries jugées essentielles. Or, jusqu'à tout récemment, ce pouvoir paraissait devoir s'exercer en dehors de toute contrainte et de toute limite de nature constitutionnelle, ainsi qu'en témoigne ce passage tiré d'une étude de Gérard LaForest :

56. *R. v. Brodsky*, [1936] 1 D.L.R. 578 ; *R. v. Feldman*, [1949] 2 D.L.R. 491.

57. (1978) 83 D.L.R. (3d) 266.

58. Voir par exemple la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, dont la partie II porte expressément sur le commerce international et interprovincial : S.R.C. 1970, c. A-8.

There seems no constitutional impediments, either, to prevent the provinces from encouraging, by grants, schemes falling largely within federal regulatory control in the absence of inconsistent federal legislation. Moreover, subject to overriding federal legislation, the provinces may affect the scope and direction of such schemes by making these grants subject to conditions.<sup>59</sup>

Mais depuis l'arrêt de la Cour suprême dans l'*Affaire relative à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*<sup>60</sup>, une nouvelle menace plane sur le pouvoir de dépenser des provinces. Dans un passage à peine explicite, en effet, le juge Pigeon affirmait alors, de façon catégorique :

À mon avis, l'intrusion fédérale dans le commerce local est tout aussi inconstitutionnelle lorsqu'elle se fait par des achats et des ventes que lorsqu'elle se fait d'une autre manière.<sup>61</sup>

Un tel principe, également applicable aux provinces, a des implications à ce point importantes qu'on peut se demander s'il a des chances d'être retenu à l'avenir. Il remet en cause, par exemple, la capacité des provinces de favoriser par leurs achats les producteurs locaux au détriment des producteurs étrangers. Il remet en cause aussi le pouvoir des provinces d'exproprier, pour ensuite les gérer, des entreprises, particulièrement dans le domaine des ressources naturelles, dont la production est principalement exportée. Mais si on admet que le pouvoir exécutif, en droit constitutionnel canadien, suit la compétence législative, il faut reconnaître que le point de vue du juge Pigeon, finalement, pourrait très bien être maintenu, dans la mesure où une intervention administrative paraît viser essentiellement le commerce international.

### 3. La pratique constitutionnelle

La pratique constitutionnelle, paradoxalement, paraît évoluer à rebours de la théorie constitutionnelle. Jusqu'au début des années 50, les gouvernements provinciaux, de façon générale, ne se sont intéressés que de loin au domaine des relations économiques internationales. À l'occasion, les provinces maritimes ou les provinces de l'Ouest manifestaient leur mécontentement à l'endroit d'un gouvernement fédéral dont la politique commerciale extérieure semblait toujours favoriser les seules provinces du centre. Puis graduellement, des mesures plus concrètes ont été prises.

---

59. G.V. LAFORREST, *The Allocation of Taxing Power under the Canadian Constitution*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1967, p. 61.

60. [1978] 2 R.C.S. 1198.

61. *Id.*, p. 1293.

De façon positive, d'abord, les provinces ont cherché à promouvoir leurs exportations à l'étranger<sup>62</sup>. Ici et là des services de promotion des exportations ont été créés, des foires ont été organisées à l'étranger et des représentants commerciaux ont été envoyés dans divers pays. Certaines provinces, telles le Manitoba et la Saskatchewan, ont même mis sur pied des sociétés de commerce international<sup>63</sup>. Pour aider leurs industriels à se lancer sur le marché international, d'autres provinces ont également mis de l'avant des programmes de subvention à l'exportation. C'est ainsi qu'en vertu du programme APEX du ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec, dont l'objet est la promotion des exportations, un projet, pour être reçu, doit présenter des avantages assez importants pour le développement des exportations vers le marché visé et pour l'accroissement des échanges technologiques<sup>64</sup>.

Pour venir en aide à leurs industries menacées par la concurrence étrangère, par ailleurs, les provinces ont recours à divers moyens, qui consistent soit à octroyer une aide temporaire aux entreprises affectées, soit à favoriser un regroupement des entreprises en question ou soit encore à stimuler la consommation. À titre d'exemples d'interventions de cette nature, on peut faire référence ici à l'aide québécoise à l'industrie du textile, y compris la remise de la taxe de vente sur tous les textiles et vêtements vendus dans la province<sup>65</sup>, ou encore, en Ontario, à l'aide accordée en 1975 par le gouvernement de cette province à l'industrie automobile sous la forme d'une remise de la taxe de vente aux acheteurs d'automobiles nord-américaines<sup>66</sup>. Dans la même veine, il faudrait mentionner aussi les politiques préférentielles d'achat de la plupart des gouvernements provinciaux<sup>67</sup>.

Enfin, pour stimuler l'apparition de nouvelles industries, particulièrement des industries de transformation des ressources naturelles, les gouvernements des provinces ont traditionnellement cherché, et cherchent

---

62. Un tel développement n'est pas particulier au Canada. Pour les États-Unis, voir R.J. ALLEN, « State Government in International Trade », [1976] 27 *Mercer L. Rev.* 421, et H.G. MAIER, « Cooperative Federalism in International Trade: Its Constitutional Parameters », [1976] 27 *Mercer L. Rev.* 391. Pour l'Australie, voir G.C. SHARMAN, « The Australian States and External Affairs », *Australian Outlook*, décembre 1973.

63. Manitoba Trade Corporation (Manitrade) et Saskatchewan Trade Corporation (Sask-Trade).

64. *Les Affaires*, 15 octobre 1979, p. 6.

65. Voir I. BERNIER, « Le concept d'union économique dans la Constitution canadienne: de l'intégration commerciale à l'intégration des facteurs de production », (1979) 20 *C. et D.* 177 p. 186.

66. *Ibid.*

67. *Id.*, pp. 207-208.

encore d'ailleurs, malgré une jurisprudence contraire, à restreindre l'exportation de leurs richesses naturelles. Il en est ainsi du gouvernement de l'Ontario qui, depuis 1974, accorde aux exploitants de mines des remises de taxes dont l'importance croît selon le degré de transformation au Canada d'abord, et en Ontario ensuite<sup>68</sup>. Depuis 1974, également, la Colombie-Britannique a réintroduit dans sa législation minière une clause prévoyant l'octroi d'une remise de taxe pour la transformation dans la province des minerais extraits des terres de la Couronne<sup>69</sup>. Certaines provinces enfin, dont le Québec, la Colombie-Britannique et le Manitoba, ont édicté des dispositions qui imposent la transformation sur place du bois provenant du domaine public<sup>70</sup>.

En-dehors de ces mesures particulières, les provinces ont revendiqué systématiquement, depuis 1974, une plus grande participation à la formulation de la politique canadienne en matière de relations économiques internationales<sup>71</sup>. De fait, elles ont réussi à obtenir, lors des récentes négociations G.A.T.T., la mise sur pied d'un comité fédéral-provincial sur les négociations commerciales multilatérales. Mais ce comité n'avait qu'un rôle consultatif, de sorte que l'arbitrage ultime entre les besoins et les intérêts des provinces s'est réalisé essentiellement dans les officines du gouvernement central. Or, il n'est pas certain que ce type de solution soit de nature à satisfaire entièrement les provinces.

De plus en plus, celles-ci perçoivent le caractère relativement factice de la distinction traditionnelle entre économie interne et économie externe. Dans la mesure où cette distinction correspond, en droit constitutionnel canadien, à la distinction entre commerce intraprovincial et commerce extraprovincial, elles ne peuvent que s'inquiéter, vu la prépondérance fédérale, des décisions prises à Ottawa en matière de relations économiques internationales. Leur activisme récent dans ce dernier domaine témoigne éloquemment de leur souci de faire valoir leur intérêt au plan international. Malheureusement pour elles, ainsi qu'on a pu le constater, la Cour suprême apparaît de plus en plus encline à reconnaître l'étroite relation qui existe entre l'économie interne du pays et son économie externe. Faut-il en conclure alors que les provinces devraient s'effacer graduellement du domaine de la réglementation économique en général? Rien n'est moins certain.

---

68. *Id.*, p. 187.

69. *Ibid.*

70. *Id.*, pp. 203-204.

71. Voir A. JACOMY-MILLETTE, « Le rôle des provinces dans les relations internationales », (1979) X *Études internationales* 285, p. 293-295.

### Conclusion

En fait, il nous semble, au terme de cette étude, qu'une tout autre conclusion s'impose. De l'unité fondamentale qui existe entre l'économie interne et l'économie externe, en effet, on ne saurait conclure à la nécessité d'une direction économique totalement centralisée et axée uniquement sur le contexte international. Ce qu'il faut reconnaître, plutôt, c'est que toute initiative au plan interne est susceptible d'avoir des répercussions au plan externe, et qu'inversement toute intervention au plan externe peut avoir un impact au plan interne. À partir de là, on ne peut que conclure à la nécessité, d'une part, d'une plus grande coordination des politiques fédérales et provinciales dans le domaine économique en général, si le Canada doit faire face efficacement aux mutations du système économique international, et au besoin, d'autre part, d'une plus grande participation des provinces à l'élaboration de politiques centrales dans le domaine des relations économiques internationales.

Comment y arriver en pratique? Diverses formules sont possibles, mais à titre d'exemple, il peut être intéressant de rappeler ici certaines suggestions du Barreau du Canada<sup>72</sup>. Dans le but d'instaurer un équilibre entre les préoccupations provinciales et les préoccupations nationales, tout en favorisant une gestion efficace de l'économie, le Barreau suggère, dans son étude sur la Constitution, que les traités de commerce multilatéraux soient ratifiés par une majorité d'une Chambre haute transformée représentant les provinces, et que par ailleurs le Parlement fédéral se voie doter du pouvoir d'harmoniser les textes relatifs au commerce à l'intérieur des provinces, sous réserve d'une déclaration que la gestion de l'économie l'exige, et avec l'approbation de la même Chambre haute. Quel que soit le mérite de ces propositions, elles ont au moins l'avantage de faire ressortir que la réglementation économique internationale peut difficilement se concevoir maintenant, en droit constitutionnel canadien, autrement que comme une responsabilité commune du gouvernement central et de ceux des provinces.

---

72. ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN, Comité sur la Constitution, *Vers un Canada nouveau*, Ottawa, 1978.

## **ANNEXE**

### **Déclaration d'intention concertée des provinces concernant le traitement des boissons alcooliques importées**

1. Les fournisseurs et les gouvernements étrangers pourront recevoir, sur demande, des renseignements relatifs aux politiques et aux règles observées par les organismes provinciaux de commercialisation en ce qui concerne la vente de boissons alcooliques. Toute demande émanant d'un gouvernement étranger sera satisfaite dans un délai raisonnable. Le gouvernement canadien accepte de servir d'organe de communication auprès des gouvernements étrangers pour ce qui concerne cette question.
2. Chaque succursale des organismes provinciaux de vente aura un catalogue de tous les produits offerts par l'organisme, de façon à ce que les clients puissent avoir connaissance des autres produits disponibles en plus de ceux qui sont offerts dans ladite succursale.
3. Toute différence de marges bénéficiaires sur les eaux-de-vie distillées entre les produits canadiens et ceux qui sont importés sera fonction des facteurs commerciaux ordinaires, y compris les frais plus élevés de manutention et de commercialisation, qui ne sont pas inclus dans le prix de base à la livraison.
4. Toute différence de marges bénéficiaires entre les vins canadiens et ceux qui sont importés ne sera pas supérieure aux niveaux actuels, sauf dans les cas où les facteurs commerciaux ordinaires le justifient.
5. Toute agence canadienne provinciale de commercialisation de boissons alcooliques tiendra compte des demandes relatives à l'inscription au catalogue de boissons étrangères en ne faisant preuve d'aucune discrimination entre les fournisseurs étrangers, et selon les critères de commerce comme la qualité, le prix, la fiabilité de l'approvisionnement, la demande réelle ou éventuelle et autres facteurs particuliers à la commercialisation des boissons alcooliques. Les normes relatives à la publicité, la santé et la sécurité seront appliquées de la même façon pour les produits importés que pour les produits canadiens.  
L'accès au catalogue dans le cas des eaux-de-vie distillées se fera normalement dans des conditions qui ne sont pas moins favorables que celles qui s'appliquent aux produits domestiques et aucune discrimination ne sera faite entre les sources d'importation.

6. Toute modification devant être apportée en vue de la mise en application des arrangements susmentionnés sera effectuée aussitôt que possible. Toutefois, certains de ces changements, en particulier ceux qui touchent les différences de marges bénéficiaires, se feront progressivement, sur une période maximale de huit ans.